



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.005.05.2023

Pan
Miroslaw Piotr Wądołowski
Burmistrz Miasta Helu

Urząd Miasta Helu
ul. Wiejska 50
84-150 Hel

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/052 – Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Helu, ul. Wiejska 50, 84-150 Hel (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Mirosław Piotr Wądołowski, Burmistrz Miasta Helu od 21 listopada 2018 r. (dalej: „Burmistrz”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Kształtowanie i prowadzenie przez gminy polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określanie sposobu i warunków jego zagospodarowania.2. Gospodarowanie przez burmistrzów nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób, zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego.3. Nadzór, kontrola i egzekwowanie wymogów dotyczących zagospodarowania terenów oraz wykorzystania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 20 lipca 2023 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem – jeżeli dotyczyły działalności objętej kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Renata Jabłonowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/90/2023 z 28 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli st. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w latach 2020-2023 (do 20 lipca) kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na obszarze Gminy Hel (dalej: „Gmina” lub „Miasto”) zapewnione było m.in. przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta (dalej: „Studium”) opracowane w marcu 2000 r., uchwalone przez Radę Miasta Helu (dalej: „Rada”) 25 kwietnia 2003 r. oraz obowiązujące na części tego terenu miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: „miejscowe plany”). Burmistrz przy opracowywaniu miejscowego planu z 2020 r. ³ obejmującego pas ochronny zwracał się do właściwych podmiotów o wymagane opinie i uzgodnienia. Prawidłowo przedstawił Wojewodzie Pomorskiemu Uchwałę dotyczącą ww. planu wraz z załącznikami. Zbadane 15 decyzji o warunkach zabudowy wydano prawidłowo po uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego ⁴ , Dyrektorem RDOŚ ⁵ i Dyrektorem RZGW ⁶ .
---------------------	---

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Przyjęty Uchwałą Nr XIX/149/20 Rady Miasta Helu z dnia 18 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 44/3 położonej Helu, przy ul. Helskiej, (Dz. U. Woj. Pom. poz. 4215).

⁴ Urząd Morski w Gdyni.

⁵ Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku.

⁶ Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej Wód Polskich.

Burmistrz przy gospodarowaniu nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób, zlokalizowanymi w pasie technicznym Półwyspu Helskiego, udostępniał je w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷. Umowy dotyczące udostępniania nieruchomości nie naruszały wymogów dotyczących pasa technicznego wynikających z art. 37 ust 2 a ustawy o obszarach morskich RP⁸ oraz określonych w Zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego nr 3⁹. Ponadto umowy dotyczące nieruchomości położonych w pasie technicznym oraz ochronnym nie naruszały przepisów dotyczących ochrony przyrody. Badanie 10 spraw wykazało, że wykazy dotyczące nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy (dalej: „wykazy”), prawidłowo wywieszano na okres 21 dni w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu.

Burmistrz zapewnił nadzór, kontrolę i egzekwowanie wymogów dotyczących zagospodarowania terenów oraz wykorzystania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego na terenie Gminy. W umowach udostępniania nieruchomości zawarto rzetelne i skuteczne postanowienia zabezpieczające interesy Gminy w przypadku nieprzestrzegania warunków wykorzystywania nieruchomości oraz umożliwiające kontrolę przestrzegania tych warunków. Prowadzony nadzór zapewniał przestrzeganie postanowień tych umów. Burmistrz w zakresie ochrony brzegów morskich współpracował z innymi podmiotami, a także podejmował działania z własnej inicjatywy.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- rozpatrzeniu ośmiu spraw z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a.¹⁰ oraz art. 51 ust. 2 w zw. z art. 64 ust 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹,
- niezawiadomieniu strony o niezakończonych 13 spraw w terminie, w trybie art. 36 k.p.a.,
- procedowaniu jednej sprawy (niezakończonych do 20 lipca 2023 r.) przez ponad dwa lata, czym przekroczono termin dwóch miesięcy określony w art. 35 § 3 k.p.a.,
- zawarciu 21 umów sprzedaży nieruchomości położonych w pasie ochronnym bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego, wbrew wymogom art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- nieuwzględnieniu w trzech wykazach wszystkich elementów wymaganych art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- niepodaniu do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat pucki, na terenie którego położona była nieruchomość, informacji o zamieszczeniu trzech wykazów¹² pomimo wymogu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- zawarciu umowy dzierżawy¹³ bez wystąpienia o zgodę Rady pomimo wymogu z art. 18 ust 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym¹⁴,
- nie sporządzeniu (do 29 czerwca 2023 r.) planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, pomimo wymogu art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.).

⁸ Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 960).

⁹ Zarządzenie Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni nr 3 z 5 maja 2011 r. w sprawie określenia wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977).

¹² Wykazy z 27 lutego 2018 r., 22 września 2020 r. oraz 7 kwietnia 2021 r.

¹³ RGK.6845.1.221.2020.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Kształtowanie i prowadzenie przez gminy polityki przestrzennej na terenie pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego oraz określanie sposobu i warunków jego zagospodarowania

1.1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2023 obszar pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowany na terenie Gminy wynosił ok. 2094 ha, z tego pas techniczny – ok. 224 ha i pas ochronny – 1870 ha. Długość pasa technicznego oraz ochronnego¹⁶ zlokalizowanego na terenie Gminy wynosiła ok. 21 km¹⁷.

Dla obszaru całej Gminy (2296 ha¹⁸), wg stanu na dzień 31 marca 2023 r., obowiązywało:

- Studium opracowane w marcu 2000 r., uchwalone 25 kwietnia 2003 r., obejmujące obszar całej Gminy;
- sześć miejscowych planów, dla całej Gminy obejmujących pas nadbrzeżny o powierzchni ok. 14 ha, co stanowiło 0,6% powierzchni Gminy i 19 działek ewidencyjnych, z tego:
 - o pięć dotyczyło pasa ochronnego o powierzchni ok. 12 ha, co stanowiło 0,5% powierzchni Gminy i obejmowało 15 działek ewidencyjnych;
 - o jeden dotyczył pasa technicznego o powierzchni ok. 2 ha, co stanowiło 0,1% powierzchni Gminy i obejmował cztery działki ewidencyjne.

Długość granicy pasa technicznego i pasa ochronnego¹⁹ w granicach Gminy, który został objęty miejscowymi planami wynosił ok. 330 m.

Obszar pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowany na terenie Gminy nieobjęty miejscowymi planami wynosił ok. 2080 ha, tj. 90,6% powierzchni Gminy. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że powodem były względy finansowe w związku, z którymi Gmina uchwałała miejscowe plany tylko dla terenów z którymi Miasto wiązało największe plany inwestycyjne.

(akta kontroli str. 42-161)

2. W latach 2020-2023 (do 31 marca) nie wpłynęły wnioski dotyczące sporządzenia lub zmiany miejscowego planu dla terenów położonych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy.

W zakresie oceny aktualności Studium, o której mowa w art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – jak wynika z wyjaśnień Burmistrza:

- Burmistrz co roku przygotowywał i przedstawiał Radzie²⁰ „Informację o obszarach gminy dla których opracowany jest i obowiązuje miejscowy plan

¹⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ Z wyłączeniem granicy administracyjnej gmin Hel i Jastarnia.

¹⁷ Po wyłączeniu terenów leżących w granicach portów i przystani morskich.

¹⁸ Bez obszaru obejmującego tzw. Hel Zatoka.

¹⁹ Dotyczy działek 111/2, 111/3, 111/5, i 110/2 położonych w Helu przy ul. Portowej. W przypadku pozostałych terenów objętych planami - znajdowały się w obszarze pasa ochronnego i nie graniczyły z pasem technicznym.

²⁰ Kadencja 2018-2023.

zagospodarowania oraz stan zaangażowania w procesie uaktualniania Strategii Rozwoju Miasta Hel”. Podczas omawiania tej informacji radni zapoznawani byli ze sprawami dotyczącymi planowania przestrzennego na terenie Gminy, w tym stanu prac nad procedowanymi zmianami w obowiązujących miejscowych planach, co do których Rada wcześniej podejmowała uchwały o przystąpieniu do sporządzenia takich zmian oraz o występujących w tym zakresie problemach. W informacji tej zawarte były również dane o obowiązującym na terenie Helu Studium,

- Burmistrz niejednokrotnie informował radnych przy okazji prezentowania tej informacji o konieczności dokonania aktualizacji Studium, w szczególności dla tzw. obszarów powojaskowych, z zastrzeżeniem, że taka zmiana będzie opracowana dopiero po ostatecznym przyjęciu przez rząd i sejm planowanych zmian w systemie planowania przestrzennego, o których to planach byli informowani od kilku lat. W przypadku bowiem, gdyby w nowym systemie prawnym nie obowiązywał już taki dokument, jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (a takie informacje także się pojawiały), to środki przeznaczone na jego opracowanie zostałyby wydane niepotrzebnie. Taka informacja została radnym przekazana m.in. na sesji 26 maja 2022 r. oraz 31 maja 2023 r.,
- uznano, że taka forma, aczkolwiek odbiegająca formą od wytycznych zawartych we wskazanym przepisie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwalała na przyjęcie, że obowiązek nałożony na Burmistrza został wypełniony. Informacja ta jego zdaniem była konkretna, łatwo się z nią zapoznać i przez to łatwiej przekazać ją radnym, którzy nie są specjalistami w dziedzinie planowania przestrzennego. Nadmienił, że Sejm przegłosował nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (które nie jest aktem prawa miejscowego) zostanie zastąpione planem ogólnym gminy²¹,
- opracowanie analiz i przekazanie ich Radzie planowane było na IV kwartał 2023 r. (akta kontroli str. 42-51, 79-81, 85-109, 161, 390-397)

3. W miejscowych planach obowiązujących w latach 2020-2023 zawarto ustalenia dotyczące:

1) pasa ochronnego, odpowiednio w miejscowym planie przyjętym:

- Uchwałą Nr XXIX/215/05 Rady z dnia 22 września 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru składającego się z działek nr 111/2, 111/3, 111/5 i 110/2 położonych w Helu przy ul. Portowej, z przeznaczeniem pod kompleks rekreacyjno-edukacyjno-sportowy, o treści:
„obszar objęty planem położony jest w obrębie projektowanego przez Urząd Morski w Gdyni pasa ochronnego (działka nr 110/2 i dz. Nr 111/2), w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego”;
- Uchwałą Nr XLVIII/280/10 Rady z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 153/1 położonej Helu, przy ul. Bałtyckiej, z przeznaczeniem pod kompleks rekreacyjny, wczasowy, gastronomiczny, handlowy, mieszkalny, edukacyjny i sportowy, o treści:

²¹Zgodnie z informacją dostępną na stronie pod linkiem <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3097> w dniu 11 lipca 2023 r. ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przekazano Prezydentowi do podpisu.

„obszar objęty planem położony jest w obrębie pasa ochronnego w którym działalność człowieka ma bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego. Cały teren objęty planem jest obszarem bezpośredniego zagrożenia powodzią”;

- Uchwałą Nr XLVIII/281/10 Rady z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 150/1, 150/2, 150/3, 150/4, 150/5 położonych w Helu przy ul. Leśnej, z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową i hotelowo- pensjonatową z usługami towarzyszącymi, o treści:

„obszar objęty planem położony jest w obrębie pasa ochronnego w którym działalność człowieka ma bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego. Cały teren objęty planem jest obszarem bezpośredniego zagrożenia powodzią”;

- Uchwałą Nr XIX/149/20 Rady z dnia 18 września 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działki nr 44/3 położonej Helu, przy ul. Helskiej (dalej: „miejscowy plan z 2020 r.”), z przeznaczeniem pod zabudowę hotelową i mieszkalno – pensjonatową z usługami towarzyszącymi, o treści:

„teren położony jest w obrębie pasa ochronnego brzegu morskiego, gdzie obowiązują przepisy odrębne”;

- 2) pasa technicznego - w miejscowym planie przyjętym Uchwałą Nr XXIX/215/05 Rady z dnia 22 września 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru składającego się z działek nr 111/2, 111/3, 111/5 i 110/2 położonych w Helu przy ul. Portowej, z przeznaczeniem pod kompleks rekreacyjno-edukacyjno-sportowy, o treści:
„obszar objęty planem położony jest w obrębie pasa technicznego (dz. nr 111/3 i dz. nr 111/5 z przyległą plażą), który stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu i jest on obszarem przeznaczonym do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska. Wszelkie zmiany użytkowania terenu należy uzgodnić z właściwym organem administracji morskiej”.

W miejscowych planach przyjętych:

- Uchwałą Nr XXIX/206/2001 Rady z dnia 14 lutego 2001 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 44/2 i 45 położonych przy ul. Bocznej w Helu, z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniowo – pensjonatową z usługami towarzyszącymi oraz
- Uchwałą Nr XXXVII/266/2001 Rady z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 35/6, 35/7, 37/5, 37/6, 37/8, 37/14 przy ul. Dworcowej w Helu z przeznaczeniem pod mieszkalnictwo, w tym zabudowę pensjonatową i mieszkalną z usługami i lokalami handlowymi a także zieleni izolacyjną i towarzyszące tereny rekreacyjne

nie było ustaleń dotyczących pasa ochronnego zlokalizowanego na terenie Gminy.

W Studium zawarto ustalenia dotyczące:

- pasa technicznego m.in. o treści: „granice pasa technicznego na obszarze Miasta wyznaczone są w odległości do 200 m od brzegu morza (lub zatoki), a na odcinkach klifowych – w odległości do 100 m od górnej krawędzi klifu”,
- pasa ochronnego m.in. o treści: „obszar Miasta w całości znajduje się w pasie ochronnym, który może mieć szerokość do 2,0 km od linii brzegowej (na obszarze Miasta odległość w najszerszym miejscu pomiędzy brzegiem morza a brzegiem zatoki wynosi ok. 3,0 km)”;

- turystyki m.in. o treści: „głównymi funkcjami Miasta są obecnie: obronność kraju oraz turystyka i wypoczynek. (...) Funkcja turystyki i wypoczynku na obszarze Miasta występuje w różnych formach - jako wypoczynek pobytowy - głównie w ośrodkach wypoczynkowych i wynajmowanych pokojach w zabudowie mieszkaniowej oraz jako wypoczynek świąteczny. (...) Turystyka i wypoczynek stymulują rozwój usług handlu i gastronomii na obszarze miasta, a szczególnie w jego części centralnej. Lokalizacja ośrodków czasowych na terenach zalesionych wokół terenów zabudowy miejskiej pozwala na wykorzystanie naturalnych predyspozycji miasta dla funkcji rekreacyjnych i turystycznych. Część terenów zalesionych użytkowana jest jako ośrodki wypoczynkowe. Miasto położone jest na Półwyspie Helskim i obejmuje jego najdalej wysuniętą w morze południową część (cypel), otoczoną wodami morza Bałtyckiego i Zatoki Puckiej. Granice administracyjne Miasta przebiegają w większości wzdłuż brzegów morza i zatoki.”

Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że Gmina w celu realizacji zadań wynikających z zapisów Studium podczas prowadzonych postępowań administracyjnych zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wysyłała projekty decyzji w celu wydania opinii do właściwych organów (Urząd Morski, Wody Polskie, Lasy Państwowe, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska). Burmistrz wydając decyzje umieszczał wszystkie uwagi wyżej wymienionych organów w decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto w umowach dzierżawy i sprzedaży znajdowały się ogólne zapisy dotyczące respektowania przepisów prawa oraz prawa i obowiązki dzierżawcy i kupującego nieruchomości.

(akta kontroli str. 162-224)

4. Przy opracowaniu miejscowego planu z 2020 r. Burmistrz zwrócił się do Dyrektora Urzędu Morskiego, Zarządu Województwa Pomorskiego i Dyrektora RZGW o uzgodnienia wymagane art. 17 pkt 6 lit b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w wyniku czego:

- Dyrektor Urzędu Morskiego nie zgłosił uwag²²,
- Dyrektor RZGW nie zgłosił w terminie 14 uwag, wobec czego projekt uznano za uzgodniony²³,
- Zarząd Województwa Pomorskiego wniósł uwagę²⁴ dotyczącą zmiany²⁵ ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku symbolem 02-KDG. Została ona uwzględniona²⁶ i projekt uzgodniono²⁷.

Ponadto Burmistrz wystąpił do Dyrektora RDOŚ o opinię wymaganą art. 17 pkt 6 lit a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Organ ten pozytywnie²⁸ zaopiniował projekt zmiany planu w terminie 14 dni od udostępnienia projektu planu.

(akta kontroli str. 42-49, 141-159, 194-209)

5. Burmistrz 22 września 2020 r. przedstawił Wojewodzie Pomorskiemu miejscowy plan z 2020 r. wraz z załącznikami, oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi (art. 20 ust 2 ustawy o planowaniu

²² Postanowieniem nr INZ.8111.18.2020.MG z 18 lutego 2020 r.

²³ Projekt uchwały wysłano 10 lutego 2020 r.

²⁴ Postanowieniem nr DRRP-G.7634.80.2020 z 3 marca 2020 r.

²⁵ W projekcie planu w Dziale III § 21 ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 02-KDG ustalono w pkt 1 pkt 1) przeznaczenie terenu: tereny dróg publicznych klasy G- główna (ul. Dworcowa). Z uzasadnienia do Postanowienia o odmowie uzgodnienia projektu wynikało m.in. że ustalenia dla drogi publicznej nie powinny sugerować, że obszar ten może stać się częścią drogi wojewódzkiej oraz, że zmiany wymagała przyjęta klasa techniczna G.

²⁶ Poprzez wpisanie w Dziale III § 21 ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 02-KX, oraz ustalono w pkt 1 pkt 1) przeznaczenie terenu: tereny ciągów pieszych.

²⁷ Postanowieniem nr DRRP-G.7634.366.2020 z 28 lipca 2020 r.

²⁸ Postanowieniem RDOŚ-Gd-WZP.410.13.5.2020.JK z 21 lutego 2020 r.

i zagospodarowaniu przestrzennym). Do Urzędu nie wpłynęła ocena Wojewody Pomorskiego. W dniu 14 października 2020 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego została opublikowana uchwała o uchwaleniu ww. miejscowego planu. (akta kontroli str. 138-140, 194, 216-222)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Zagospodarowanie i zabudowa terenów położonych w pasie nadbrzeżnym nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu wpłynęły łącznie 82 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy²⁹ oraz o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego (w 2020 r. – 22 wnioski, w 2021 r. – 25, w 2022 r. – 29, w 2023 r. - sześć), z tego 64 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (odpowiednio: 19, 19, 20, sześć) oraz 18 wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁰ (odpowiednio: trzy, sześć, dziewięć, nie wpłynęły).

Spośród ww. wniosków:

- 61 rozpatrzono poprzez wydanie decyzji pozytywnych, tj. wydano 14 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (odpowiednio: trzy, trzy, osiem, nie wydano) oraz 47 decyzji o warunkach zabudowy (odpowiednio: 14, 14, 19, nie wydano),
- siedem nie zostało rozpatrzonych³¹; jedną sprawę zawieszono, pięć spraw umorzono, siedem pozostawiono bez rozpoznania z innych przyczyn³²,
- jeden rozpatrzono negatywnie tj. wydano decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji z powodu braku możliwości ustalenia warunków zabudowy. Wynikało to z braku zgodności z art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakazującym zgodność decyzji z przepisami odrębnymi.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie nie dostrzegano potrzeby uregulowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego dodatkowych przesłanek odmowy wydania decyzji o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, ponad te, wynikające z już istniejących przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W praktyce prowadzonych w Urzędzie postępowań administracyjnych, dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy, nie było przypadków, w których zachodziłyby wątpliwości co do przyczyny ewentualnej odmowy wydania takich warunków na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Z tych względów nie stanowiło to problemu czy utrudnienia w prowadzonych postępowaniach. Wyjaśnił, że nie występowało z wnioskiem o wprowadzenie regulacji dotyczących ww. przesłanek.

Z wyjaśnień wynika, że z uwagi na specyficzny charakter Gminy tj. niewielki zurbanizowany obszar, wnioski dotyczyły najczęściej pobliskich lokalizacji. Bardzo rzadko dotyczyły tych samych lokalizacji. Gmina ze względów finansowych uchwała miejscowe plany jedynie dla terenów z którymi Miasto wiązało największe plany inwestycyjne.

²⁹Jeden z 2020 r. dotyczył terenu położonego w pasie technicznym, a pozostałe - w pasie ochronnym.

³⁰ Wszystkie dotyczyły terenów położonych w pasie ochronnym.

³¹ Dla których nie zapadło żadne rozstrzygnięcie wg stanu na 31 marca 2023 r. - wnioski w trakcie procedowania, rozpatrywania.

³² M.in. wycofanie wniosku, wstrzymania wniosku przez inwestora, brak możliwości wydania decyzji, brak porozumienia stron, brak uzupełnienia wniosku.

(akta kontroli str. 79-83, 110-112, 225-252)

2. Analiza 22 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy³³ wykazała, że:

- a) 15 wniosków, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy rozpatrzono w terminach³⁴ od 71 do 188 dni, a po odliczeniu okresów, których zgodnie z prawem nie wlicza się do czasu trwania postępowania – od 46 do 170 dni, w tym: osiem z zachowaniem terminów określonych w art. 35 k.p.a.³⁵ oraz art. 51 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶, siedem z przekroczeniem ww. terminów (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- b) w przypadku siedmiu wniosków, które były według stanu na 30 marca 2023 r. w trakcie rozpatrywania:
 - w trzech przypadkach wydano decyzje w trakcie niniejszej kontroli NIK, w dwóch z zachowaniem wymaganych terminów, w jednym z przekroczeniem terminu (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
 - cztery wnioski były w trakcie procedowania, w tym w trzech sprawach nie przekroczone wymaganych terminów. W przypadku wniosku złożonego 10 listopada 2020 r. do dnia czynności kontrolnych nie załatwiono sprawy (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- c) w przypadku niezakończonych 13 spraw³⁷ w terminie, nie zawiadomiono strony, w sposób określony w art. 36 k.p.a. (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 253-353, 359-388)

3. W latach 2020-2023 w Urzędzie nie obowiązywały regulacje wewnętrzne określające zasady rozpatrywania wniosków i wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Analiza dobranych celowo 15 decyzji o warunkach zabudowy³⁸ wykazała, że:

- a) we wszystkich sprawach występowało o uzgodnienie do Dyrektora Urzędu Morskiego oraz Dyrektora RDOŚ, w wyniku których:
 - Dyrektor Urzędu Morskiego do każdej ze spraw przedstawił stanowisko w wymaganym dwutygodniowym terminie, w którym bez uwag uzgodnił projekt decyzji o warunkach zabudowy,
 - do każdej ze spraw od Dyrektora RDOŚ wpłynęła informacja, że organ nie zajmie stanowiska w terminie 21 dni, a tym samym wniosek należy uznać za uzgodniony,
- b) w trzech sprawach zwrócono się o uzgodnienia do Dyrektora RZGW, który do każdej z ww. spraw wydał w wymaganym dwutygodniowym terminie decyzje orzekające uzgodnić projekt, natomiast w 12 sprawach nie wystąpiono o uzgodnienie. Burmistrz wyjaśnił, że nie występowało o ww. uzgodnienia, gdyż nieruchomości te nie znajdowały się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (art. 169 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne³⁹),

³³ 15 wniosków dla których wydano decyzje pozytywne oraz siedem wniosków nierozpatrzonych (według stanu na dzień 30 marca 2023 r.).

³⁴ Od dnia wpływu wniosku do Urzędu do daty wydania decyzji.

³⁵ Dwa wnioski złożone w okresie do 3 stycznia 2022 r.

³⁶ Sześć wniosków złożonych w okresie od 14 stycznia 2022 r.

³⁷ RGK.6730.11.2020, RGK.6730.13.2020, RGK.6730.14.2020, RGK.6730.16.2020, RGK.6730.17.2020, RGK.6730.19.2020, RGK.6730.20.2020, RGK.6730.14.2021, RGK.6730.19.2021, RGK.6730.1.2022, RGK.6730.18.2022, RGK.6730.1.2023, RGK.6730.17a.2020.

³⁸ Dla których wydano decyzje pozytywne wg stanu na 30 marca 2023 r. objętych badaniem w ramach powyższego punktu.

³⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625 ze zm.

- c) wszystkie decyzje dotyczyły lokalizacji nieobjętych miejscowym planem, zgodnie z art. 50 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- d) w wydanych decyzjach określono, m.in. że działki objęte daną inwestycją leżą w obrębie: pasa ochronnego (w 14 przypadkach) oraz pasa technicznego (w jednym przypadku). W pkt 4 decyzji „Ustalenia dotyczące ochrony środowiska i zdrowia ludzi, krajobrazu kulturowego”, określono m.in., że:
- działka/działki leżą w granicach Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, gdzie obowiązują przepisy wynikające z Uchwały nr 142/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Nadmorskiego Parku Krajobrazowego⁴⁰,
 - planowana inwestycja położona była w granicach obszaru Natura 2000 – PLH 220032 Zatoka Pucka i Półwysep Helski,
 - inwestycja objęta niniejszą decyzją nie była zaliczana do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w świetle Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
 - należy spełniać wymagania art. 73, art. 74 i art. 75 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴¹,
- e) wydane decyzje dotyczyły inwestycji polegających na:
- budowie budynku mieszkalno – usługowego wraz z towarzyszącą infrastrukturą,
 - budowie parkingu naziemnego dla samochodów osobowych, w tym dla osób niepełnosprawnych oraz miejsc do parkowania rowerów,
 - budowie parkingu naziemnego na 28 miejsc postojowych oraz zbiornika retencyjnego,
 - budowie 4 domków zakwaterowania turystycznego,
 - budowie Centrum Rewitalizacji Zdrowia Hel HAPPINESS, budynku z apartamentami do wynajęcia oraz garażu wielopoziomowego,
 - rozbiórce istniejących zabudowań i budowie obiektu apartamentowo-usługowego z garażem podziemnym oraz niezbędną infrastrukturą,
 - budowie zespołu budynków o funkcji hotelowo-apartamentowo-konferencyjnej wraz z usługami,
 - budowie budynku/budynków mieszkalnych, handlowo-usługowych lub mieszkalno-usługowych wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną,
 - zmianie sposobu użytkowania budynku o funkcji magazynowej na obiekt tymczasowego pobytu ludzi - inny obiekt hotelarski wraz z przebudową otworów okiennych i drzwiowych,
 - zmianie sposobu użytkowania budynku magazynowego na budynek zakwaterowania turystycznego oraz budowie domków zakwaterowania turystycznego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną,
 - budowie budynku usługowego zakwaterowania turystycznego, miejsc postojowych, dróg manewrowych, 10 szczelnych zbiorników na ścieki o pojemności do 10 m² każdy oraz studni głębinowej,
 - budowie domków zakwaterowania turystycznego (czterech) wraz z niezbędną infrastrukturą,
 - remoncie istniejącego budynku oraz budowy domków zakwaterowania turystycznego (siedmiu) wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną,
 - budowie budynku zakwaterowania turystycznego wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną i komunikacyjną,

⁴⁰ Dz. Urz. Woj. Pom. Nr 66, poz. 1457 ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 ze zm.

- rozbiórce istniejącej zabudowy oraz budowie zespołu domków zakwaterowania turystycznego wraz z funkcją pomocniczą np. portiernią, pralnią oraz małą architekturą i niezbędną infrastrukturą techniczną i komunikacyjną,
- f) nie wystąpiły przypadki wydania decyzji odmownych dotyczących takiego samego albo podobnego wykorzystania w tych samych albo bliskich, albo podobnych lokalizacjach, tj. naruszenia zasady równego traktowania uczestników lub odstąpienia bez usprawiedliwionej przyczyny od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 8 k.p.a.).

(akta kontroli str. 79-82, 253-258, 354-356)

4. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły w Gminie przypadki żądania wymierzenia kary pieniężnej za zwłokę w wydaniu w terminie decyzji w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 79-83)

5. W latach 2020-2023 (do 31 marca) nie było w Urzędzie postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego na terenie Miasta, które zawieszono lub były zawieszone⁴² na podstawie art. 58 ust.1 lub art. 62 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 42-50, 52)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Osiem wniosków (z badanych 22) rozpatrzono⁴³ z przekroczeniem terminów określonych w k.p.a. oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj.:
 - a) siedem wniosków⁴⁴ rozpatrzono z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a., tj. po upływie dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, a przekroczenia wynosiły odpowiednio 23, 37, 60, 61, 65, 94, 110 dni po odliczeniu czasu na dokonanie uzgodnień z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
 - b) jeden wniosek⁴⁵ rozpatrzono z przekroczeniem terminu określonego w art. 51 ust. 2 w zw. z art. 64 ust 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. po upływie 90 dni od dnia złożenia wniosku (przekroczenie wynosiło 48 dni po odliczeniu czasu na dokonanie uzgodnień z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

(akta kontroli str. 256-260)

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁴⁶, Zastępca Burmistrza⁴⁷, Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej (dalej: „Kierownik RGK”)⁴⁸ oraz inspektor ds. urbanistyki, drogownictwa i zieleni miejskiej⁴⁹ - złożyły wyjaśnienia podobnej treści z których wynikało, że:

⁴² Przed 1 stycznia 2020 r.

⁴³ Poprzez wydanie pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy.

⁴⁴ RGK.6730.13.2020, RGK.6730.14.2020, RGK.6730.17.2020, RGK.6730.19.2020, RGK.6730.20.2020, RGK.6730.14.2021, RGK.6730.19.2021.

⁴⁵ RGK.6730.1.2023.

⁴⁶ Jako organ wydający decyzje.

⁴⁷ Sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Gospodarki Komunalnej (§ 3 pkt 2 Zarządzenia nr 3/120/2016 Burmistrza Helu z 1 lipca 2016 r. w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu).

⁴⁸ Odpowiedzialny m.in. za organizowanie i kierowanie pracami Referatu Gospodarki Komunalnej oraz nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań ww. Referatu (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

⁴⁹ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw z zakresu urbanistyki (pkt III Zakresu obowiązków).

- projekty decyzji przygotowywane były przez osobę posiadającą wymagane prawem uprawnienia urbanistyczne. Urząd nie zatrudniał na stałe pracownika z takimi uprawnieniami tylko każdorazowo zlecał przygotowanie projektu decyzji. Ponadto projekty decyzji wymagały uzgodnień z właściwymi instytucjami a czas oczekiwania na uzgodnienia różny, bardzo często również odmowny i procedurę uzgodnień po poprawce należało ponowić;
 - wymienione lata, w których były prowadzone postępowania były bardzo trudne, z uwagi na wybuch pandemii Covid 19. Od 20 marca 2020 r. do 15 maja 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia obowiązywał w Polsce stan epidemii. Pracownik prowadzący postępowanie wykonywał pracę w trybie pracy zdalnej, utrudniony był obieg informacji oraz problem z drukowaniem pism oraz wysyłką. Spowodowało to opóźnienia w wydawaniu decyzji i obiegu informacji pomiędzy instytucjami i interesantami;
 - Hel jest małą miejscowością a pracownik merytoryczny jest w stałym kontakcie z inwestorami, informując o przebiegu sprawy. Ponadto nie wniesiono żadnej skargi;
 - usprawiedliwieniem okresu nie podejmowania czynności (w jednej sprawie) było miejsce inwestycji (strefa ochrony konserwatorskiej), ewentualne problemy z odwołaniem od decyzji lub wznowieniem postępowania.
- (akta kontroli str. 31-40, 362, 364, 369, 371, 376, 378, 383-384)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla niedochowania ustawowych terminów na załatwienie powyższych spraw.

2. W 13⁵⁰ sprawach (z badanych 22), nie zawiadomiono strony o niezakończonym terminie sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia, w trybie art. 36 k.p.a.

(akta kontroli str. 256-260)

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁵¹, Zastępca Burmistrza⁵², Kierownik RGK⁵³ oraz inspektor ds. urbanistyki, drogownictwa i zieleni miejskiej⁵⁴ - złożyły wyjaśnienia podobnej treści z których wynikało, m.in. że wnioskodawcy byli na bieżąco informowani o stanie sprawy przez pracownika oraz prawdopodobnych terminach załatwienia sprawy. Stąd uznano, że nie ma konieczności dodatkowego, pisemnego przekazywania informacji o niezakończonym terminie sprawy. Ponadto nigdy w powyższych sprawach nie wpłynęła skarga od wnioskodawcy o niezakończony termin sprawy w ustawowym terminie. Ponadto w jednej sprawie wnioskodawcą była Gmina.

(akta kontroli str. 31-40, 363, 365, 370, 372, 377, 379, 385-388)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla niedopełnienia ustawowego obowiązku zawiadomienia stron o niezakończonym terminie sprawy, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy

⁵⁰ RGK.6730.11.2020, RGK.6730.13.2020, RGK.6730.14.2020, RGK.6730.16.2020, RGK.6730.17.2020, RGK.6730.19.2020, RGK.6730.20.2020, RGK.6730.14.2021, RGK.6730.19.2021, RGK.6730.1.2022, RGK.6730.18.2022, RGK.6730.1.2023, RGK.6730.17a.2020.

⁵¹ Osoba kierująca Urzędem (§ 8 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego z 15 lutego 2005 r.).

⁵² Sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Gospodarki Komunalnej (§ 3 pkt 2 Zarządzenia nr 3/120/2016 Burmistrza Helu z 1 lipca 2016 r. w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu).

⁵³ Odpowiedzialny m.in. za organizowanie i kierowanie pracami Referatu Gospodarki Komunalnej oraz nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań ww. Referatu (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

⁵⁴ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw z zakresu urbanistyki (pkt III Zakresu obowiązków).

termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia, na podstawie art. 36 k.p.a.

3. W jednej sprawie⁵⁵, procedowanej od 10 listopada 2020 r. (tj. przez ponad 2 lata), występowały nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań, w tym najdłuższy wynosił 681 dni⁵⁶, wobec czego przekroczono termin dwóch miesięcy na załatwienie sprawy określony w art. 35 § 3 k.p.a.

(akta kontroli str. 255, 258, 260-339)

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁵⁷, Zastępca Burmistrza⁵⁸, Kierownik RGK⁵⁹ oraz inspektor ds. urbanistyki, drogownictwa i zieleni miejskiej⁶⁰ - złożyły wyjaśnienia podobnej treści, z których wynikało, że podczas postępowania w sprawie wydania decyzji informowano na bieżąco wnioskodawcę i oczekiwano na decyzje w sprawie prowadzonego postępowania, w tym na przedłożenie przez inwestora uzupełnienia wniosku zgodnie z rozmową telefoniczną.

(akta kontroli str. 31-40, 363-364, 370-371, 377-378, 386-384)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla niedochowania ustawowych terminów na załatwienie powyższej sprawy.

OCENA CZĄSTKOWA

Burmistrz przy opracowywaniu miejscowego planu obejmującego pas ochronny zwracał się do właściwych podmiotów o wymagane opinie i uzgodnienia. Prawidłowo przedstawił Wojewodzie Pomorskiemu Uchwałę dotyczącą ww. planu wraz z załącznikami. Zbadane 15 decyzji o warunkach zabudowy wydano prawidłowo po uzgodnieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego, Dyrektorem RDOŚ i Dyrektorem RZGW. Stwierdzono jednak nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Osiem wniosków rozpatrzono z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 k.p.a. oraz art. 51 ust. 2 w zw. z art. 64 ust 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ponadto w 13 przypadkach nie zawiadomiono strony o niezakończonych sprawach w terminie, w trybie art. 36 § 1 lub 2 k.p.a. W jednej sprawie, procedowanej od 10 listopada 2020 r. (tj. przez ponad 2 lata), występowały nieusprawiedliwione okresy niepodejmowania działań, wobec czego przekroczono termin określony w art. 35 § 3 k.p.a.

OBSZAR

2. Gospodarowanie przez burmistrzów nieruchomościami stanowiącymi gminny zasób, zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2020-2023 (do 31 marca) w Urzędzie zawarto trzy umowy dzierżawy dotyczące nieruchomości położonych w pasie technicznym, dwie w 2020 r. i jedną w 2021 r. Ponadto w latach 2020-2023 obowiązywały: jedna umowa użyczenia oraz jedna umowa dzierżawy dotycząca nieruchomości położonych w pasie technicznym

⁵⁵ RGK.6730.17a.2020.

⁵⁶ Od 17 maja 2021 r. - wpływu Postanowienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku odmawiającego uzgodnienia projektu decyzji do 29 marca 2023 r. – prośba o udostępnienie akt postępowania.

⁵⁷ Osoba kierująca Urzędem (§ 8 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego z 15 lutego 2005 r.).

⁵⁸ Sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Gospodarki Komunalnej (§ 3 pkt 2 Zarządzenia nr 3/120/2016 Burmistrza Helu z 1 lipca 2016 r. w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu).

⁵⁹ Odpowiedzialny m.in. za organizowanie i kierowanie pracami Referatu Gospodarki Komunalnej oraz nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań ww. Referatu (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

⁶⁰ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw z zakresu urbanistyki (pkt III Zakresu obowiązków).

zawarta przed 2020 r. Cztery umowy⁶¹ zawarto na okres do trzech lat⁶², a jedną powyżej trzech lat. Umowy te dotyczyły m.in. działalności rekreacyjno-sportowej oraz turystyczno-rekreacyjnej, obsługi ruchu turystycznego (w tym usług gastronomicznych), prowadzenia kąpieliska oraz wypożyczania sprzętu pływającego.

W okresie tym nie zawarto umów sprzedaży i nie obowiązywały żadne umowy oddania w użytkowanie wieczyste oraz najmu nieruchomości położonych w pasie technicznym.

W latach 2020-2023 (do 31 marca) w Urzędzie zawarto 21 umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego: dziewięć w 2020 r., siedem w 2021 r., cztery w 2022 r. oraz jedną w 2023 r. (do 31 marca). Umowy te dotyczyły: poprawy zagospodarowanej nieruchomości (osiem), lokali mieszkalnych (dziewięć), zabudowy mieszkalno-pensjonatowo-usługowej (dwie), budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego (jedna) oraz zabudowy mieszkaniowej z usługami i lokalami handlowymi (jedna). W okresie tym nie obowiązywały umowy oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych w pasie ochronnym.

Wszystkie umowy dotyczące pasa nadbrzeżnego⁶³ obejmowały nieruchomości położone na 38 działkach ewidencyjnych o łącznej powierzchni ok. 1 ha⁶⁴, co stanowiło 0,7% obszaru pasa nadbrzeżnego na terenie Gminy.

(akta kontroli str. 389-438, 443-446)

2. Dochody osiągnięte z tytułu umów dzierżawy oraz sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego oraz ochronnego na terenie Gminy wyniosły: 5016,3 tys. zł w 2020 r., 2771,0 tys. zł w 2021 r., 2944,3 tys. zł w 2022 r., 33,4 tys. zł w 2023 (do 31 marca), stanowiąc odpowiednio 75,9%, 63,0%, 62,2% i 22,9% dochodów z tego typu umów, a ich udział w dochodach Gminy ogółem stanowił: 15,4%, 11,0%, 8,5% i 0,6%.

(akta kontroli str. 42-50, 439)

3. Przed zawarciem czterech umów dzierżawy oraz jednej umowy użyczenia nieruchomości położonych w pasie technicznym uzyskano wymagane porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego. Jednak zawarcie 21 umów sprzedaży⁶⁵ nieruchomości położonych w pasie ochronnym odbyło się bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 389, 448-455)

4. Badanie zapisów czterech umów dzierżawy oraz jednej umowy użyczenia nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego⁶⁶ oraz 21 umów sprzedaży nieruchomości położonych na obszarze pasa ochronnego⁶⁷, obowiązujących w latach 2020-2023 (I kwartał) na terenie Gminy wykazało, że:

1) zapisy żadnej z umów nie naruszały przepisów dotyczących ochrony przyrody, w tym Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Rezerwatu Przyrody "Helskie Wydmy,

⁶¹ Umowa RGAI.6845.212.2017 na okres od 19 sierpnia 2017 r. do 17 maja 2020 r., RGK.6845.1.154.2018 – od 22 marca 2018 r. do 31 października 2020 r., RGK.6845.1.163.2020 – od 23 czerwca 2020 r. do 23 września 2020 r., RGK.6845.1.221.2020 – od 1 listopada 2020 r. do 30 września 2023 r.

⁶² RGK.6845.1.213.2021 na okres od 1 maja 2021 r. do 30 września 2025 r.

⁶³ Pasa technicznego oraz ochronnego.

⁶⁴ W przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych powierzchnię działki wyliczono zgodnie z wysokością udziałów w gruncie.

⁶⁵ Rep. A nr: 351/2020, 1173/2020, 4464/2020, 7695/2020, 7703/2020, 8725/2020, 9929/2020, 9937/2020, 9945/2020, 289/2021, 297/2021, 1134/2021, 2333/2021, 5176/2021, 9367/2021, 9359/2021, 3761/2022, 3981/2022, 4206/2022, 3193/2022, 1402/2022.

⁶⁶ Które nie były objęte miejscowymi planami.

⁶⁷ Z których tylko trzy były objęte miejscowymi planami.

- 2) w odniesieniu do czterech umów dzierżawy oraz jednej umowy użyczenia nieruchomości położonych na obszarze pasa technicznego:
- w czterech przypadkach uwzględniono treści porozumień z Dyrektorem Urzędu Morskiego, natomiast w jednym nie. Burmistrz wyjaśnił, że umowa ta⁶⁸ zawarta została na okres jedynie trzech miesięcy i dotyczyła prostej, nie wymagającej znacznej ingerencji w dzierżawioną nieruchomość, działalności polegającej na wypożyczaniu sprzętu wodnego, z wyłączeniem sprzętu motorowego. Stąd uznano, że nie ma potrzeby szczegółowego uwzględniania w treści umowy wymogów wynikających z porozumienia z dyrektorem Urzędu Morskiego czy też jego zarządzenia odnośnie wymogów zabezpieczenia terenów pasa technicznego. Ponadto w § 4 pkt 1 umowy określono wobec dzierżawcy obowiązek uzyskania wszelkich zezwoleń wydawanych przez Urząd Morski w Gdyni, obowiązujących na akwenach wodnych,
 - nieruchomości te nie zostały objęte miejscowym planem,
 - umowy te nie naruszały wymogów dotyczących pasa technicznego wynikających z art. 37 ust 2 a ustawy o obszarach morskich RP oraz określonych w Zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego nr 3,
- 3) w odniesieniu do 21 umów sprzedaży dotyczących pasa ochronnego:
- 18 dotyczyło nieruchomości nieobjętych miejscowymi planami, a w przypadku trzech nie naruszono zapisów wynikających z miejscowych planów.

(akta kontroli str. 402-438, 440-455)

5. Badanie 10 umów⁶⁹ (z 26) wykazało, że:
- trzy wydzierżawione oraz pięć sprzedanych nieruchomości będących przedmiotem tych umów ujęto w sporządzonych i podanych do publicznej wiadomości wykazach, z wyjątkiem dwóch: jednej dotyczącej wydzierżawionej nieruchomości na czas oznaczony do trzech miesięcy, tj. zgodnie z art. 35 ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz jednej dotyczącej umowy użyczenia, dla której również nie było ww. obowiązku⁷⁰,
 - powyższe wykazy wywieszono na okres 21 dni w siedzibie Urzędu, a także zamieszczono na stronach internetowych Urzędu,
 - informacji o zamieszczeniu trzech wykazów nie podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona była nieruchomość (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości) a w przypadku pięciu podano ww. informacje na stronie inforpublikator.pl,
 - w pięciu wykazach określono wszystkie elementy, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w trzech brakowało niektórych elementów wymaganych ww. przepisem (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 456, 484-499)

6. Szczegółowa analiza 10 umów wykazała, że w przypadku:
- jednej zawartej na okres powyżej trzech lat oraz w przypadku pięciu umów sprzedaży Burmistrz uzyskał zgodę Rady⁷¹ na ich zawarcie, a w jednym przypadku nie było ww. zgody (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
 - trzech - ww. zgoda nie była wymagana (umowy zawarto na okres do trzech lat).

⁶⁸ Nr RGK.6845.1.163.2020 z 22 czerwca 2020 r.

⁶⁹ Cztery umowy dzierżawy, jedna użyczenia oraz pięć umów sprzedaży.

⁷⁰ Umowę zawarto 17 sierpnia 2017 r. a obowiązek zamieszczenia wykazów dla umów użyczenia wszedł w życie z dniem 23 sierpnia 2017 r. (Dz.U. z 2017, poz. 1509).

⁷¹ W tym cztery na mocy indywidualnych uchwał a jedna na podstawie uchwały Rady Miasta Helu Nr II/7/18 z 28 listopada 2018 r. w sprawie sprzedaży lokali stanowiących własność Gminy oraz udzielenia bonifikaty.

Spośród 10⁷² zbadanych umów (z 26):

- 1) dwie umowy sprzedaży zostały zawarte po przeprowadzeniu przetargu ustnego nieograniczonego, zgodnie z art. 37 ust. 4 i art. 40 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Postępowania zostały przeprowadzone z zachowaniem zasad jawności i konkurencyjności,
- 2) cztery⁷³ zawarto na okres do trzech lat w trybie bezprzetargowym, gdyż jego przeprowadzenie nie było wymagane,
- 3) cztery zawarto w trybie bezprzetargowym po uzyskaniu wymaganej w tym zakresie zgody Rady.

(akta kontroli str. 457-474, 500-663)

7. W Gminie do 29 czerwca 2023 r. nie sporządzano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami (szerzej opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). Plan ten sporządzono w trakcie niniejszej kontroli⁷⁴.

(akta kontroli str. 42-50, 79-85, 475-483)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz oraz Zastępca Burmistrza zawarli łącznie 21 umów sprzedaży nieruchomości położonych w pasie ochronnym bez wymaganego porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego, pomimo wymogu art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl tego przepisu w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach morskiego pasa nadbrzeżnego wymagane jest porozumienie z właściwym terytorialnie organem administracji państwowej m.in. w razie sprzedaży - na obszarze pasa ochronnego.

(akta kontroli str. 389)

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁷⁵, Zastępca Burmistrza⁷⁶ oraz Kierownik RGK⁷⁷ - złożyły podobne wyjaśnienia wskazując iż:

- art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymaga porozumienia z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej między innymi w razie sprzedaży nieruchomości położonej na obszarze pasa ochronnego. Ustawa nie określa jednak trybu oraz zakresu takiego porozumienia i w przypadku dokonywania wymienionych czynności Gmina takich porozumień nie dokonywała od początku istnienia wspomnianego przepisu,
- pomimo, że ustawa nakłada taki obowiązek, nie było przypadku, by jakkolwiek notariusz przygotowujący akt notarialny – umowę sprzedaży nieruchomości żądał od Gminy przedłożenia porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego odnośnie sprzedaży tej nieruchomości. To utwierdzało ich w przekonaniu, że wszelkie procedury i dokumenty wymagane przepisami, zostały dopełnione. Praktyka ta wskazuje, że o ile w przypadku nieruchomości położonych w pasie technicznych znajduje uzasadnienie konieczność dokonywania porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w przypadku zamiaru dokonania wobec nich określonych czynności prawnych, o tyle w przypadku pasa ochronnego jest to zbędne i może zostać potraktowane jako nadmierna ingerencja w prawo

⁷² Czterech umów dzierżawy, jednej użyczenia, pięciu sprzedaży.

⁷³ Jedna umowa użyczenia oraz trzy umowy dzierżawy.

⁷⁴ Zarządzenie nr 35/0050/2023 z 30 czerwca 2023 r. w sprawie przyjęcia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2023-2025.

⁷⁵ Zawierający umowy.

⁷⁶ Zawierający umowy.

⁷⁷ Odpowiedzialny m.in. za organizowanie i kierowanie pracami Referatu Gospodarki Komunalnej oraz nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań ww. Referatu (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

własności. W związku z powyższym Gmina stoi na stanowisku, że umowy sporządzone przez Notariusza w formie Aktu Notarialnego zostały zawarte zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

(akta kontroli str. 36-37, 392, 400-401, 450, 454)

Inspektor ds. gospodarki gruntami i geodezji⁷⁸ wyjaśniła, że od 1997 r. od kiedy powierzono jej obowiązki, żadna z kontroli zewnętrznych nie zarzuciła, że w przypadku sprzedaży nieruchomości położonych w pasie ochronnym jest niezbędne porozumienie z Urzędem Morskim. Gdyby taką wiedzę posiadała wcześniej na pewno takie porozumienie byłoby podpisane. Wyjaśniła, że nie zdawała sobie sprawy, że ten dokument jest takiej wagi zwłaszcza, że kancelaria notarialna nigdy nie wymagała takiego porozumienia, a w przypadku zbycia nieruchomości pozyskuje od innych instytucji wiele różnych dokumentów.

(akta kontroli str. 41, 399)

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia dla stwierdzonego naruszenia obowiązku nałożonego przez art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. Informacji o zamieszczeniu trzech wykazów⁷⁹ (z ośmiu) dotyczących nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy, nie podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat pucki, na terenie którego położona była nieruchomość, pomimo wymogu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

(akta kontroli str. 456)

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁸⁰, Zastępca Burmistrza⁸¹, Kierownik RGK⁸² oraz inspektor ds. gospodarki gruntami i geodezji⁸³ - złożyły wyjaśnienia podobnej treści z których wynikało, że w dotychczasowej praktyce zawodowej pracownik Urzędu nie zamieszczał tego typu wykazów w prasie o zasięgu lokalnym, jedynie na stronie BIP i tablicy Urzędu. Wynikało to z niewłaściwej interpretacji art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wyjaśnili, że w trakcie wcześniej przeprowadzanych w Urzędzie kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie, co utwierdzało ich, że prawidłowo prowadzone są sprawy w zakresie oddawania nieruchomości w dzierżawę.

(akta kontroli str. 5-37, 41, 486, 490, 494, 498)

3. Trzy wykazy dotyczące nieruchomości (z ośmiu) przeznaczonych do dzierżawy nie zawierały wszystkich elementów wyszczególnionych w art. 35 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. w trzech nie zawarto zasad aktualizacji opłat a w jednym z nich nie zawarto również oznaczenia nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości.

(akta kontroli str. 456, 458-401)

⁷⁸ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw związanych ze zbywaniem nieruchomości stanowiących mienie Gminy (pkt 1 a Zakresu obowiązków).

⁷⁹ Wykazy z 27 lutego 2018 r., 22 września 2020 r. oraz 7 kwietnia 2021 r.

⁸⁰ Osoba kierująca Urzędem (§ 8 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego z 15 lutego 2005 r.).

⁸¹ Sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Gospodarki Komunalnej (§ 3 pkt 2 Zarządzenia nr 3/120/2016 Burmistrza Helu z 1 lipca 2016 r. w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu).

⁸² Odpowiedzialny m.in. za organizowanie i kierowanie pracami Referatu Gospodarki Komunalnej oraz nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań ww. Referatu (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

⁸³ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw związanych ze zbywaniem, oddawaniem w dzierżawę nieruchomości stanowiących mienie Gminy (pkt 1 a Zakresu obowiązków).

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁸⁴, Zastępca Burmistrza⁸⁵, Kierownik RGK⁸⁶ oraz inspektor ds. gospodarki gruntami i geodezji⁸⁷ - wyjaśniły, że nie zamieszczono nr księgi wieczystej i katastru nieruchomości przez przeoczenie. Wyjaśnili, że w wykazach do trzech umowach dzierżawy⁸⁸ nie umieszczono zasad aktualizacji opłat, gdyż umowy zawarte zostały na krótki okres i głównym zadaniem Dzierżawcy poza wnoszeniem czynszu dzierżawnego było prowadzenie kąpieliska strzeżonego, co wiąże się z ponoszeniem przez Dzierżawcę znacznych nakładów związanych z utrzymaniem ratowników i ich wynagrodzeniem, dlatego odstąpiono od aktualizacji opłaty.

(akta kontroli str. 5-37, 41, 487, 491, 495, 499)

4. Jedna umowa dzierżawy⁸⁹ (z badanych siedmiu) została zawarta 30 października 2020 r. bez wystąpienia o zgodę Rady w formie podjętej uchwały, pomimo wymogu z art. 18 ust 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym.

(akta kontroli str. 457, 413-416, 665)

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁹⁰, Zastępca Burmistrza⁹¹, Kierownik RGK⁹² oraz Inspektor ds. gospodarki gruntami i geodezji⁹³ - złożyły podobne wyjaśnienia, wskazując iż:

- w związku z wprowadzaniem od marca 2020 r. coraz bardziej restrykcyjnych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, mobilności społecznej i obrotu prawnego ze względu na postępującą pandemię koronawirusa (COVID-19) przedsiębiorca zwrócił się 7 września 2020 r. o przedłużenie umowy w związku z poniesionymi stratami prowadzonej działalności,
- dzierżawca był sprawdzonym kontrahentem, odpowiedzialnym za zorganizowanie kąpieliska strzeżonego, co jest istotnym elementem w miejscowości turystycznej, dlatego postanowiono niezwłocznie przedłużyć obowiązującą umowę wywieszając jedynie wykaz, przeocząc fakt przygotowania stosownej uchwały pomimo ustawowego obowiązku.

(akta kontroli str. 5-37, 41, 654, 657, 660, 663)

W ocenie NIK złożone wyjaśnienia nie mogą stanowić wystarczającego usprawiedliwienia stwierdzonego naruszenia obowiązku nałożonego przez art. 18 ust 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym.

5. W Urzędzie w okresie 2020-2023 (do 29 czerwca) nie sporządzono planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, pomimo wymogu art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl tego przepisu gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności,

⁸⁴ Osoba kierująca Urzędem (§ 8 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego z 15 lutego 2005 r.).

⁸⁵ Sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Gospodarki Komunalnej (§ 3 pkt 2 Zarządzenia nr 3/120/2016 Burmistrza Helu z 1 lipca 2016 r. w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu).

⁸⁶ Odpowiedzialny m.in. za organizowanie i kierowanie pracami Referatu Gospodarki Komunalnej oraz nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań ww. Referatu (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

⁸⁷ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw związanych ze zbywaniem, oddawanie w dzierżawę nieruchomości stanowiących mienie Gminy (pkt 1 a Zakresu obowiązków).

⁸⁸ RGK.6845.1.154.2018 z 22 marca 2018 r., RGK.6845.1.221.2020 z 30 października 2020 r., RGK.6845.1.213.2021 z 28 kwietnia 2021 r.

⁸⁹ RGK.6845.1.221.2020.

⁹⁰ Osoba kierująca Urzędem (§ 8 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego z 15 lutego 2005 r.).

⁹¹ Sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Gospodarki Komunalnej (§ 3 pkt 2 Zarządzenia nr 3/120/2016 Burmistrza Helu z 1 lipca 2016 r. w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu).

⁹² Odpowiedzialny m.in. za organizowanie i kierowanie pracami Referatu Gospodarki Komunalnej oraz nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań ww. Referatu (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

⁹³ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw związanych ze zbywaniem, oddawanie w dzierżawę nieruchomości stanowiących mienie Gminy (pkt 1 a Zakresu obowiązków).

o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu. Jednak ww. plan sporządzono w trakcie niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 50, 475-483)

Osoby odpowiedzialne - Burmistrz⁹⁴, Zastępca Burmistrza⁹⁵, Kierownik RGK⁹⁶ oraz Inspektor ds. gospodarki gruntami i geodezji⁹⁷ - złożyły podobne wyjaśnienia, wskazując że przyczyną był brak wiedzy o obowiązkach w tym zakresie. Dopiero w 2022 r. pracownik Urzędu, odpowiedzialny za gospodarkę nieruchomościami, powziął informację o konieczności sporządzenia takiego planu i uczestniczył w szkoleniu, dotyczącym planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Plan ten sporządzono w trakcie niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 31-36, 41, 83, 393, 399, 400-401)

OCENA CZĄSTKOWA

Udostępnianie nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa technicznego dokonano w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego, natomiast sprzedaż nieruchomości położonych w pasie ochronnym odbyła się bez wymaganego art. 19 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami porozumienia. Umowy dotyczące gospodarowania nieruchomościami położonymi w pasie technicznym nie naruszały wymogów dotyczących pasa technicznego wynikających z art. 37 ust 2 a ustawy o obszarach morskich RP oraz określonych w Zarządzeniu Dyrektora Urzędu Morskiego nr 3. Badanie 10 spraw wykazało, że wykazy dotyczące nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i dzierżawy prawidłowo wywieszano na okres 21 dni w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Urzędu. Jednak informacji o zamieszczeniu trzech wykazów nie podano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat pucki, na terenie którego położona była nieruchomość, pomimo wymogu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto w trzech wykazach nie określono wszystkich elementów, o których mowa w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdzono również, że jedną umowę zawarto bez zgody Rady, pomimo wymogu art. 18 ust 2 pkt 9 lit a ustawy o samorządzie gminnym oraz nie sporządzano (do 29 czerwca 2023 r.) planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, pomimo wymogu art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami. Plan sporządzono w trakcie niniejszej kontroli NIK.

OBSZAR

3. Nadzór, kontrola i egzekwowanie wymogów dotyczących zagospodarowania terenów oraz wykorzystania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego

3.1. Nadzór i kontrola zmiany zagospodarowania terenu

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły na terenie Gminy przypadki podejrzenia możliwości dokonania zmiany zagospodarowania terenu, na obszarze pasa nadbrzeżnego, która nie wymagała pozwolenia na budowę, w tym tymczasowej,

⁹⁴ Odpowiedzialny za gospodarowanie gminnym zasobem (art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

⁹⁵ Sprawujący bezpośredni nadzór nad Referatem Gospodarki Komunalnej (§ 3 pkt 2 Zarządzenia nr 3/120/2016 Burmistrza Helu z 1 lipca 2016 r. w sprawie zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu).

⁹⁶ Odpowiedzialny m.in. za organizowanie, kierowanie i nadzorowanie prawidłowej realizacji zadań Referatu Gospodarki Komunalnej (pkt 1 i 2 Zakresu obowiązków).

⁹⁷ Odpowiedzialna m.in. za prowadzenie spraw związanych ze zbywaniem, oddawanie w dzierżawę nieruchomości stanowiących mienie Gminy (pkt 1 a Zakresu obowiązków).

jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Oględziny nieruchomości, tj. działki nr 111/7⁹⁸ wykazały, że nie doszło do zmiany zagospodarowania niezgodnej z miejscowym planem⁹⁹.

(akta kontroli str. 50, 83, 181-188, 664-684, 703-719)

2. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wydano żadnej decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli str. 50)

3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie prowadzono postępowań egzekucyjnych dotyczących egzekucji obowiązków nałożonych decyzjami, o których mowa w 59 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym nałożonych grzywien w celu przymuszenia lub zastosowania wykonania zastępczego.

(akta kontroli str. 50)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Nadzór i kontrola nad realizacją umów udostępniania nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

1. W umowach dzierżawy oraz użyczenia zawarto postanowienia zabezpieczające interesy Miasta w przypadku nieprzestrzegania warunków wykorzystywania nieruchomości oraz umożliwiające kontrole realizacji tych umów, m.in. poprzez zapisy o treści:

- „wydzierżawiającemu służy prawo przeprowadzania kontroli dzierżawionej nieruchomości, pod względem przestrzegania niniejszej umowy, jak również przepisów porządkowych, o ochronie środowiska, bezpieczeństwa itp. a także sposobu wykorzystania przedmiotu dzierżawy zgodnie z zawartą umową,
- w przypadku stwierdzenia naruszeń, wydzierżawiający pisemnie wezwie Dzierżawcę do ich usunięcia. Nie dostosowanie się do wezwania w ustalonym terminie, może skutkować wypowiedzeniem niniejszej umowy w trybie natychmiastowym,
- użyczający zastrzega sobie prawo prowadzenia kontroli terenu i prowadzonej na nim działalności w obecności „Biorącego do używania”, przez specjalnie w tym celu powołaną komisję,
- wydzierżawiającemu służy prawo do przeprowadzenia w każdym czasie kontroli sposobu wykorzystania dzierżawionej nieruchomości i do wstępu w tym celu na teren będący przedmiotem niniejszej umowy,
- w przypadku stwierdzenia przez Wydzierżawiającego, że Dzierżawca nie dotrzymuje warunków niniejszej umowy, a w szczególności zapisów § 4a także stwierdzenia braku zapłaty ustalonej w § 2 raty w terminie wymagalności, skutkuje rozwiązaniem umowy w trybie natychmiastowym z dniem doręczenia Dzierżawcy zawiadomienia”.

Ponadto w dwóch umowach dzierżawy zawarto postanowienia dotyczące obowiązku zachowania nieruchomości w stanie niepogorszonym. W pozostałych umowach zawarto odesłanie do Kodeksu cywilnego¹⁰⁰.

⁹⁸ Działka ta powstała w wyniku podziału działki o numerze ewidencyjnym 111/5 na dwie działki tj. 111/6 i 111/7.

⁹⁹ Przyjętym Uchwałą Nr XXIX/215/05 Rady Miasta Helu z dnia 22 września 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru składającego się z działek nr 111/2, 111/3, 111/5 i 110/2 położonych w Helu przy ul. Portowej.

¹⁰⁰ Zawierały zapis: „w pozostałych sprawach nieregulowanych niniejszą umową mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego”. W myśl art. 705 Kodeksu cywilnego – po zakończeniu dzierżawy dzierżawca obowiązany

(akta kontroli str. 356-357, 402-422, 720-724)

2. Z wyjaśnień Burmistrza wynika, że przeprowadzano z własnej inicjatywy kontrole dotyczące wykorzystania terenu zgodnie z przeznaczeniem, utrzymaniem czystości i porządku. Kontrole miały charakter bieżący, polegały na lustracji dzierżawionego terenu przez pracowników Urzędu oraz funkcjonariuszy Straży Miejskiej podczas codziennych patroli. W wyniku kontroli nie stwierdzono gospodarowania nieruchomością niezgodnie z postanowieniami zawartych umów, ale kontrole nie zostały udokumentowane.

Oględziny ww. nieruchomości przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli NIK nie wykazały wykorzystywania ich niezgodnie z postanowieniami umów.

(akta kontroli str. 83, 413-422, 685-719)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3. Kontrola obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone były usługi hotelarskie

Opis stanu
faktycznego

W ewidencji obiektów świadczących usługi hotelarskie prowadzonej przez Burmistrza zostało wpisanych wg. stanu na:

- 31 grudnia 2020 r. 205 obiektów., w tym cztery ośrodki wczasowe i wynajem 201 pokoi,
- 31 grudnia w 2021 r. 229 obiektów, w tym cztery ośrodki wczasowe, jedno pole namiotowe i wynajem 224 pokoi,
- 31 grudnia 2022 r. 258 obiektów, w tym cztery ośrodki wczasowe, jedno pole namiotowe i wynajem 253 pokoi,
- 31 marca 2023 r. 259 obiektów, w tym cztery ośrodki wczasowe, jedno pole namiotowe i wynajem 254 pokoi.

Burmistrz wyjaśnił, że nie korzystano ze swojego uprawnienia do przeprowadzenia kontroli, gdyż nie było żadnych zgłoszeń dotyczących nieprawidłowości w ww. obiektach. Z wyjaśnień wynika, że obiekty, w których był świadczony wynajem miejsc noclegowych musiały spełniać pewne określone wymogi pod kątem sanitarnym, przeciwpożarowym oraz związanym z minimalnym wyposażeniem. Przedsiębiorca przed rozpoczęciem działalności wynajmu noclegów musiał zgłosić dany obiekt do ewidencji prowadzonej przez burmistrza miasta. Organ ten mógł, w razie wątpliwości co do spełnienia wymagań budowlanych, przeciwpożarowych i sanitarnych, wezwać osobę świadczącą usługi hotelarskie w tym obiekcie do udokumentowania spełnienia tych wymagań. Burmistrz nie miał powodów by kontrolować prowadzone działalności.

Ponadto wyjaśnił, że Hel jest małą Gminą i obiektów świadczących usługi hotelarskie jest stosunkowo niewiele. Wiedza o oferowanym w tych obiektach standardzie i panujących w nich warunkach jest wiedzą powszechnie znaną. W związku z tym uznano, że nie było potrzeby prowadzenia kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli str. 110-128, 354-357, 720-733)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.4. Postępowanie z petycjami oraz ze skargami i z wnioskami

Opis stanu faktycznego

W okresie 2020-2023 (do 31 marca) do Urzędu nie wpłynęły żadne, petycje, skargi, wnioski lub zawiadomienia/informacje od innych organów lub podmiotów dotyczące pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy.
(akta kontroli str. 50, 664, 738-745)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.5. Współdziałanie z innymi organami administracji publicznej

Opis stanu faktycznego

W okresie 2020-2023 (do 31 marca) Burmistrz współpracował z Dyrektorem Urzędu Morskiego, Dyrektorem RDOŚ, Powiatowym i Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną w Pucku, Dyrektorem RZGW, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Pucku (dalej: „PINB w Pucku”), Wydziałem Architektury Starostwa Powiatowego w Pucku oraz Oddziałem Administracji Architektoniczno-Budowlanej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. Sprawy te dotyczyły wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji środowiskowych oraz zgłoszeń budowy obiektów budowlanych.

Do Urzędy nie wpłynęły pisma od innych organów dotyczące prowadzonych przez nie postępowań w związku z nieprawidłowymi działaniami w pasie nadbrzeżnym Półwyspu Helskiego zlokalizowanego na terenie Gminy, w tym nielegalnym jego wykorzystywaniem.

W ww. okresie Burmistrz zgłosił do PINB w Pucku cztery sprawy dotyczące przeprowadzenia kontroli o stwierdzenie legalności posadowienia obiektów budowlanych, w których został poinformowany iż:

- zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego¹⁰¹ budowa wiat o powierzchni zabudowy do 50 m² nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia,
- przeprowadzono kontrolę nieruchomości i stwierdzono, że na miejscu wskazanej nieruchomości nie było obiektu (wiaty),
- na wskazanym terenie prowadzona była inwestycja polegająca na „Nadbudowie i rozbudowie istniejącego budynku dawnej roгатki wjazdu na terenie Helu na cele budynku mieszkalnego z częścią usługową biura promocji miasta Hel”, realizowana na podstawie i zgodnie z decyzją pozwolenia na budowę wydaną przez Starostę Puckiego,
- zostanie przeprowadzona kontrola doraźna dotycząca realizacji robót budowlanych.

Ponadto w Urzędzie podejmowano działania we współpracy z innymi organami w celu zapewnienia skutecznej ochrony brzegu morskiego, takie jak m.in.:

- spotkania z udziałem pracowników Urzędu, Urzędu Morskiego w Gdyni, Agencji Mienia Woskowego w Gdyni oraz Uniwersytetu Gdańskiego w wyniku których na przełomie sierpnia i września 2020 r. Uniwersytet Gdański przeprowadził prace zabezpieczające teren części nabrzeża portowego, na terenie byłego portu wojennego w Helu, usytuowanego pomiędzy falochronem, a odcinkiem wału przeciwpowodziowego graniczącym z terenem działki należącej do Uniwersytetu Gdańskiego (dz. Nr 48/26). Teren ten wraz z wałem przeciwpowodziowym w tej części portu, sukcesywnie ulegał stopniowej erozji, co mogło doprowadzić do podmycia wału przeciwpowodziowego, a w konsekwencji do przedostania się wód sztormowych na teren Miasta. Dzięki tym pracom nie występowało z tego kierunku bezpośrednie zagrożenie powodziowe dla mieszkańców Miasta,

¹⁰¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.).

- w celu zabezpieczenia ww. terenu przed dalszą degradacją podczas spotkania pomiędzy pracownikami Urzędu a Agencją Mienia Wojskowego w Gdyni, z inicjatywy Agencji postawiono w sierpniu 2020 r. ogrodzenie uniemożliwiające osobom postronnym przemieszczanie się po terenie nabrzeża portowego, w tym po wale przeciwpowodziowym,
- w związku z częstym uszkodzaniem płotu przy wale przeciwpowodziowym trzykrotnie kierowano do Dyrektora Agencji Mienia Wojskowego w Gdyni prośby o naprawę ogrodzenia otaczającego teren wału przeciwpowodziowego na terenie byłego portu wojennego w Helu, w wyniku których ogrodzenie było naprawiane.

Burmistrz wyjaśnił, że Gmina sprawowała kontrolę wykorzystywania brzegu morskiego i pasa nadbrzeżnego w ramach pracy Miejskiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego. Prowadził on stały nadzór nad stanem urządzeń technicznych i obiektów budowlanych, usytuowanych na obszarze pasa technicznego, zabezpieczających miasto przed powodzią. Z poczynionych spostrzeżeń wyciągane były wnioski, na podstawie których wypracowywane były stosowne przedsięwzięcia zapobiegające grożącemu niebezpieczeństwu, w ramach których między innymi informowane były podmioty odpowiedzialne za brzeg morski oraz obiekty budowlane w tym rejonie.

Dodatkowo Burmistrz raz w roku przedstawiał radnym na sesji Rady informacje o stanie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego w Mieście, a także działaniach podjętych i zrealizowanych w celu zabezpieczenia brzegów morskich w minionym roku.

(akta kontroli str. 79-83, 354-358, 734-737, 746-788)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba kontroli ocenia pozytywnie działalność Burmistrza w zakresie nadzoru, kontroli i egzekwowania wymogów dotyczących zagospodarowania terenów oraz wykorzystania nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

Wnioski

1. Terminowe prowadzenie postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy.
2. Zawiadamianie stron o niezakończonym w terminie sprawie z podaniem przyczyn zwłoki, wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.
3. Wydanie rozstrzygnięcia w sprawie wniosku o ustalenie warunków zabudowy z 10 listopada 2020 r., nr RGK.6730.17a.2020.
4. Przestrzeganie ustawowego obowiązku zawierania umów sprzedaży nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu Morskiego.
5. Przestrzeganie ustawowego obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o umieszczeniu wykazów przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy.
6. Zawieranie w wykazach wszystkich elementów wymaganych art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia sierpnia 2023 r.

Kontroler
Renata Jabłonowska
specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku
p.o. Dyrektora
Tomasz Słaboszowski

.....
podpis

.....
podpis